

Synthèse de l'avis du COI sur la stratégie de développement du fret ferroviaire (extrait du rapport) Juin 2021

Le présent avis du COI porte sur une version de travail de la Stratégie de développement du fret ferroviaire.

La logistique et le transport de marchandises, tous modes confondus, ont montré une fois de plus durant les phases successives de la crise de la pandémie de SARs-CoV-2 de 2020-2021 leur réactivité et leur aptitude à répondre à des besoins essentiels de la société.

Urgence et pertinence environnementale : compléter la décarbonation de l'ensemble des modes par un nouveau partage modal fondé sur des pratiques de consommation plus sobres et un transport suffisamment massifié

L'atténuation du changement climatique fait l'objet d'engagements de plus en plus volontaristes aux niveaux international, européen, français et local. La décarbonation des mobilités, et notamment du transport des marchandises est reconnue comme indispensable. D'autres enjeux de santé publique - pollution et nuisances sonores -, de préservation de la biodiversité, d'économie d'espace, de limitation de la congestion routière en zone urbaine, contribuent également à l'urgence d'une forte mutation du transport de marchandises.

Ces effets seront principalement obtenus par les évolutions de motorisations et en tout premier lieu celle du transport routier, qui est le mode très largement dominant, notamment à courte distance. Les modes ferroviaires et fluviaux, justement orientés vers les plus longues distances où les conversions de motorisations seront sans doute plus lentes et plus difficiles que pour les véhicules de livraison, garderont donc des avantages environnementaux très significatifs au moins durant les vingt prochaines années. Même une fois les conversions de motorisation de l'ensemble des modes réalisées, ces avantages, même s'ils seront un peu estompés, perdureront lorsqu'on raisonne non plus en émission directe mais en cycle de vie, du simple fait de la plus grande parcimonie énergétique de ces modes.

Les études récentes confirment que les externalités du transport routier de marchandises sont particulièrement élevées, et ne sont pas internalisées de manière satisfaisante hors du réseau routier national concédé. Le COI ne peut à ce stade que souligner l'importance de traiter d'une façon claire et volontariste cette question, l'exemple de bien d'autres pays européens montrant que la France accumule aujourd'hui du retard dans les signaux économiques pour la transition et notamment de l'internalisation des coûts externes et il insiste pour que les recettes éventuellement dégagées par une éco-contribution soient affectées à la décarbonation du secteur des transports et en particulier au rattrapage du retard et au développement des modes massifiés.

De grands efforts doivent être consacrés à destination de la population : en tant que consommateurs, l'exigence des citoyens d'une responsabilité sociale et environnementale accrue des chaînes d'approvisionnement doit se renforcer ; pour cela la plus grande transparence doit être assurée quant à l'empreinte environnementale des choix des modes de transports, et ceci de façon très fine et précise.

La revue de la conception des chaînes logistiques est cruciale pour favoriser ces modes massifiés

plus économes en énergie. Certaines tendances de la consommation, comme des exigences de livraison dans des délais très brefs, vont cependant à l'encontre de ces objectifs.

Les modes fluvial et ferroviaire sont aujourd'hui sous-utilisés en France au regard de leur potentiel de développement. La décroissance du fret ferroviaire, en particulier, y a été spectaculaire depuis trente ans, tendance qui trouve ses explications dans l'évolution des activités (déindustrialisation, bouleversement des chaînes logistiques vers moins de stocks, fragilisation de la compétitivité de la logistique nationale), dans une structuration géographique du réseau moins favorable que pour d'autres pays européens, mais aussi par une dégradation intrinsèque de la qualité de l'offre ferroviaire. La modeste stabilisation observée depuis dix ans est encourageante, mais très insuffisante.

Dans le même temps, les plans et stratégies en faveur du fret ferroviaire se sont succédés, notamment depuis la loi Grenelle 1 (2009), très explicite, sans enrayer cette évolution alors que l'espoir y était pourtant régulièrement réaffirmé que les mesures envisagées permettraient d'atteindre une forte croissance.

Le projet de SDFF soumis au COI affirme de très forts objectifs : doublement de la part du fret ferroviaire en dix ans, et cible sensiblement plus ambitieuse encore à échéance de trente ans. Les éléments réunis montrent que les bénéfices socio-économiques que l'on peut espérer, si ce report modal intervient réellement, seraient significatifs et d'une ampleur qui reste à estimer plus en détail. Ce premier stade de la réflexion, encourageant, doit donc au fur et à mesure que les mesures et investissements se préciseront faire place à une véritable analyse coût-bénéfice qui suppose de faire un lien direct et précis qui devra être objectivé entre un programme de dépenses envisagées et les résultats attendus.

Mobilisation des parties prenantes : mieux impliquer les chargeurs par une stratégie pilotée par l'objectif de réponse à leur demande

La démarche de l'association 4F a montré que les acteurs directement concernés sont désormais conscients de l'importance d'une mobilisation collective et solidaire, progrès considérable et très encourageant. Il reste cependant à entraîner les chargeurs et les clients, qui aujourd'hui ne montrent guère de confiance dans la fiabilité du système ferroviaire (fiabilité des sillons, agilité à répondre aux besoins, absence de moyens de suivi en ligne du cheminement de la cargaison, perturbations liées aux travaux de maintenance, mouvements sociaux...).

Si le volontarisme des pouvoirs publics pour le fret ferroviaire s'est jusqu'à présent essentiellement traduit, sans grand succès, par une stratégie de soutien de l'offre, le redressement du secteur ne pourra s'établir que sur le fondement d'une stratégie de réponse à la demande des donneurs d'ordre (chargeurs, clients divers) en suscitant celle-ci par une forte intensification des efforts de *marketing*.

Impliquer le gestionnaire d'infrastructure en modifiant son modèle économique

Le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau doit prendre toute sa part dans le regain de confiance nécessaire. Sur la base d'exemples réussis, dont il a eu connaissance à travers les nombreuses auditions qu'il a conduites, le COI recommande que, dès à présent, un très important effort de communication soit entrepris. L'approbation de la SDFF, qu'il faut crédibiliser par un plan d'actions à court terme avec des objectifs de résultats chiffrés, peut être le signal de cette mobilisation, dans le cadre de l'année européenne du ferroviaire en 2021. Cet effort ne sera pérenne que si le modèle économique de SNCF Réseau est adapté pour l'inciter.

Le COI, pour permettre notamment la sauvegarde du capillaire fret et des embranchements ferroviaires, mais aussi pour permettre la prise en compte du fret dans la conception et l'attribution de sillons adaptés aux besoins des chargeurs, préconise de s'inspirer des bonnes pratiques de nombre d'autres pays européens et d'étudier la mise en place progressive par les autorités publiques d'une prise en charge de la partie non finançable par les opérateurs de fret des coûts fixes des installations, permettant ainsi au gestionnaire d'infrastructure d'être assuré d'un financement crédible et pérenne des efforts qu'il fera pour inciter au développement de ces trafics, ces efforts venant progressivement de substituer aux aides de soutien aux opérateurs.

Moderniser le secteur dans toutes ses dimensions. Cela suppose d'investir dans de nombreux domaines et pas seulement dans les infrastructures

Des efforts importants de modernisation du secteur doivent être entrepris : ils concernent en premier lieu l'exploitation et la signalisation du réseau, la conception de sillons et les procédures d'attribution de ceux-ci, mais aussi les matériels roulants, dont le parc est trop ancien et obsolète. Pour le matériel roulant, outre la conversion des motorisations, il faut accélérer les efforts pour :

La réduction du bruit (les riverains des voies ferrées existantes et des projets nouveaux, quand bien même la vertu environnementale générale du fret ferroviaire serait reconnue, doivent pouvoir constater la réalité des efforts consentis pour le rendre moins bruyant. La circulation en est souvent nocturne, et doit être rendue acceptable en milieu urbain ou périurbain par tous moyens technologiques. Ceux-ci existent et à juste titre les professionnels se mobilisent en ce sens).

Le développement des technologies de communication : digitalisation et suivi GPS des wagons, équipement pour circuler sur les voies équipées en ERTMS,

La productivité des manœuvres : mécanisation des systèmes d'accrochage-décrochage des wagons.

Transport combiné et transport de remorques routières : rattraper le retard de la France en Europe. Cela suppose une vision, une coordination et une impulsion au niveau national

Deux segments majeurs, le transport combiné et le transport de remorques routières (dit « autoroutes ferroviaires »), représentent les perspectives les plus fortes de croissance de flux. Ils concernent des transports de plusieurs centaines de kilomètres pour lesquels les terminaux multimodaux et les corridors doivent bénéficier d'une vision, d'une coordination et d'une impulsion nationale. Il est important pour cela dans un premier temps que la stratégie présente une proposition concertée (présentée à grande maille géographique) des territoires où l'implantation de terminaux doit être recherchée prioritairement et des axes structurants (pouvant intégrer le réseau trans-européen de transport en cours de révision) bénéficiant de gabarits adaptés et d'infrastructures permettant l'accueil de trains d'au moins 850 m. Ce travail, qui est engagé, est à conduire par l'État avec les opérateurs et les collectivités concernées, à phaser en tenant compte des délais nécessaires de conception et de concertation et doit intégrer des engagements précis de financement, y compris les fonds européens susceptibles d'être mobilisés.

Le fret ferroviaire ne se développera qu'avec l'accompagnement et l'appui des collectivités locales

Les régions ont un rôle majeur à jouer et se sont encore inégalement mobilisées. À plus petite échelle, l'organisation et la polarisation de la logistique autour des terminaux multimodaux et l'inscription des emprises foncières nécessaires dans les documents d'urbanisme suppose une implication étroite des Métropoles et des agglomérations. Une plus forte mobilisation paraît en particulier nécessaire en Ile-de-France.

Le succès des démarches reposera sur la territorialisation et la segmentation des objectifs

Le COI salue le grand effort de concertation engagé et les travaux qui se poursuivent pour traduire en mesures concrètes les intentions générales. S'agissant d'un document de stratégie le COI propose qu'il soit décliné, bien au-delà du seul plan de relance 2020-2022, en programmes quinquennaux de mesures précises chiffrées, évaluées, hiérarchisées et financées.

Pour construire ces programmes et qu'ils soient optimisés, le COI insiste sur la nécessité absolue de quitter les discours généraux et de partir d'un dialogue conduit en impliquant directement les chargeurs, les collectivités locales concernées, et les opérateurs à des échelles de territoires adaptées à chaque segment d'usage (des corridors européens). Ce travail doit intégrer le fret dans l'ensemble des usages du réseau et il peut être conduit au sein des plateformes services et infrastructures déjà mises en place, avec l'appui leurs groupes de travail fret, et, pour les besoins d'échelle européenne et internationale par un comité de pilotage de la stratégie nationale...

Des étapes quinquennales avec des objectifs différenciés : cinq ans pour redresser la situation, dix ans pour revenir à une situation assainie et vingt ans pour donner au fret ferroviaire la place qu'il doit prendre.

L'avis tente de sérier les grandes étapes de la reconquête nécessaire d'une place raisonnable du fret ferroviaire.



Il ne se risque pas, à ce stade de connaissance, à valider ou contester des chiffres globaux d'objectifs qui ne lui semblent pas l'essentiel du sujet, le principal étant d'agir au plus vite de façon concrète.

L'idée générale est qu'il faut :

Cinq à sept ans pour redresser la situation et crédibiliser la démarche auprès des chargeurs et de la population, tout en privilégiant les « *quick wins* » et en les faisant connaître,

Dix à douze ans pour revenir à une situation assainie et constater une croissance significative des parts de marchés,

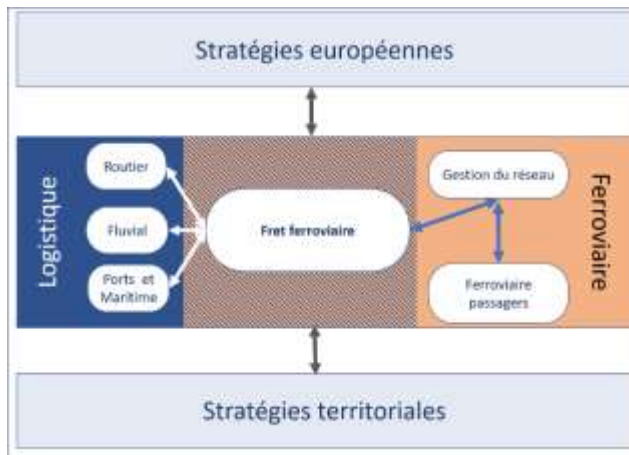
Vingt ans pour qu'une part modale raisonnable soit atteinte, quand, dans la décennie 2031-2040 les grands travaux de désaturation des nœuds et l'achèvement des efforts de modernisation offriront de l'espace pour un fort accroissement de toutes les circulations ferroviaires, avec un secteur économique du fret ferroviaire prêt et suffisamment structuré pour y prendre toute sa part.

À court terme, tous les outils doivent être mobilisés pour éviter que les activités replongent de nouveau vers la décroissance. Les points d'appui les plus crédibles sont dans la longue distance et le transport combiné, mais, comme la SDFP l'indique à juste titre, des aides au wagon isolé sont à court terme indispensables pour le maintien de ces activités utiles à l'alimentation générale des transports massifiés. Les investissements proposés sont des travaux de mise au gabarit P400 (ou approchant celui-ci) et le développement de l'ERTMS sur les grands axes internationaux, un maillage complété, en particulier en Ile-de-France, de terminaux modernisés pour le transport combiné et le maintien et la rénovation des capillaires fret des embranchements, si possible dans l'esprit de mutualisation dont font d'ores et déjà preuve les acteurs du secteur agroalimentaire.

Dans le même temps, les efforts de SNCF-Réseau pour améliorer la qualité de l'offre, les modernisations de flotte, la géolocalisation doivent converger vers l'objectif de redonner confiance à des cibles bien identifiées de la clientèle. En revanche, le COI ne considère pas qu'il faille dégrader la productivité des chantiers indispensables à tous de rénovation du réseau structurant en réduisant excessivement les plages de travaux qui leur sont accordés : ces bénéfices de court terme pour le fret ferroviaire se feraient de fait, dans des conditions économiques contraintes, au détriment du rythme de régénération du réseau qui reste une priorité majeure.

Une stratégie qui ne peut se concevoir de façon isolée

Le COI insiste pour que cette stratégie ne soit pas conçue comme isolée des autres dispositifs. Il propose au gouvernement de :



- **Revisiter l'ensemble de la gouvernance** un peu trop disparate du transport de marchandises (logistique, fluvial, portuaire) ;

- **Resituer dans la programmation d'ensemble des investissements les efforts qui sont envisagés**, beaucoup des investissements nécessaires sur le réseau étant multiusages, notamment pour les nœuds ferroviaires, et certains objectifs visant ces différents usages étant potentiellement concurrents.

- **Intégrer pleinement la dimension**

et la concurrence européenne dans la stratégie française.

- **Ancrer la stratégie dans les dispositifs de concertation territoriale comme les plateforme services et infrastructures.**

Un suivi et une évaluation organisés dans la durée

Nombre des projets évoqués sont encore insuffisamment étudiés à ce stade et insuffisamment hiérarchisés. Le COI souhaite disposer d'un volet de propositions clarifiées et argumentées dès la phase de début 2022 de ses travaux sur la programmation, afin que le fret et la logistique, dans leur ensemble, soient mieux identifiés dans les justifications des investissements examinés et que tous les projets envisagés soient examinés sous l'angle de leur effet sur le fret ferroviaire et le fret fluvial.

Le COI souhaite qu'ensuite chaque révision de la programmation qu'il aura à conduire comporte un volet d'évaluation des efforts et des résultats atteints en matière de logistique, et des prochaines étapes quinquennales à programmer en mettant l'accent sur les flux massifiés.